

Рубашкин В. В.*

Особенности взаимодействия партийных и советских органов в Калининградской области в послевоенный период

Аннотация. В статье исследуется взаимодействие партийных и советских органов на территории Калининградской области в послевоенный период. Автор указывает, что еще до формирования конституционных органов государственной власти на территории Калининградской области партийные органы курировали деятельность временных органов управления, давали им прямые указания. Рассматриваются вопросы влияния органов ВКП(б) на выборы депутатов местных Советов. Выделены особенности партийного руководства областью. Так, в Калининградской области партийные органы решали в первую очередь задачи по восстановлению местного хозяйства, большое внимание уделялось пропагандистской работе, не на всех уровнях партийная работа была организована одинаково. Обращено внимание на контрольные полномочия партийных органов. Сделан вывод, что Коммунистическая партия не только направляла деятельность местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов, но и напрямую вмешивались в компетенцию органов государственной власти, дублируя их функции.

Ключевые слова: Калининградская область, ВКП(б), партийные органы, Советы депутатов трудящихся, исполкомы, выборы.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.97.12.019-025

Важной особенностью системы советского государственного управления являлась ее тесная связь с партийным аппаратом, в том числе и на местах. Калининградская область, вошедшая в состав РСФСР в 1946 г., не стала исключением. Здесь в послевоенный период Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты при осуществлении своей деятельности во многом подчинялись местным партийным структурам. Причем система партийных органов на территории области, вклю-

чавшая в себя обком, горкомы и райкомы, была сформирована раньше образования местных органов государственной власти — Советов депутатов трудящихся. Так, 4 декабря 1947 г. уже был проведен первый Пленум Калининградского обкома ВКП(б)¹, а выборы в местные Советы прошли только 21 декабря 1947 г.

На местные партийные органы возлагались важнейшие задачи не только по хозяйственному восстановлению и освоению Калининградской области, но и по укреплению советской идео-

¹ Государственный архив Калининградской области (далее — ГАКО). Ф. П-1. Оп. 1. Д. 5. Л. 1.

© Рубашкин В. В., 2018

* Рубашкин Владимир Владимирович, аспирант кафедры теории и истории государства и права Балтийского федерального университета имени И. Канта
v.rubashkin@gmail.com
236040, Россия, г. Калининград, ул. Генерала Соммера, д. 13

логии среди заселяющих область граждан СССР. Согласно протоколу третьего Пленума Калининградского обкома ВКП(б) от 25—26 мая 1948 г. бюро обкома, горкомы, райкомы и первичные парторганизации в своей работе должны были учитывать особенности Калининградской области «как области пограничной, где население состоит из переселенцев, прибывших из разных районов страны, с различными привычками, обычаями, традициями»².

Деятельность местных органов государственного управления в Калининградской области постоянно направлялась и контролировалась партийными структурами³. Еще до формирования конституционных органов государственной власти на территории Калининградской области партийные органы курировали деятельность временных органов управления, давали им прямые указания. Например, согласно протоколу заседания бюро Калининградского обкома ВКП(б) от 22 марта 1947 г. бюро постановило «поручить Городскому гражданскому управлению в соответствии с решением Совета министров РСФСР в 10-дневный срок организовать городскую контору по очистке, укомплектовать ее необходимыми кадрами», «обязать Городское гражданское управление и руководителей ведомственных организаций в период проводимого месячника построить во дворах жилых домов уборные, поставить ящики для мусора»⁴ и т.д.

Партийное руководство областью в послевоенный период, на наш взгляд, имело ряд особенностей. Во-первых, в Калининградской области партийные органы решали в первую очередь задачи по восстановлению местного хозяйства. Во-вторых, большое внимание уделялось пропагандистской работе (распространение, разъяснение и укрепление коммунистической идеологии в массах) в силу переселенческого характера местного населения и специфики территории области, которая ранее была немец-

кой. В-третьих, не на всех уровнях партийная работа была организована одинаково. Если обком и горкомы в большинстве своем справлялись с возложенными на них центром задачами, то некоторые райкомы и первичные партийные организации, особенно в колхозах, работали не так эффективно. Характерным примером служит докладная секретарю Калининградского обкома партии о работе колхозных первичных партийных организаций в Полесском районе по состоянию на 25.02.1947, согласно которой партийные собрания в большинстве парторганизаций проводились нерегулярно; партийные решения принимались неконкретные, трудно поддающиеся контролю; партийное хозяйство находилось в негодном состоянии; учеба коммунистов не была организована; парторганизации не оказывали достаточной помощи правлениям колхозов⁵. Такая особенность, на наш взгляд, вытекает из первых двух. То есть низкий уровень организации работы первичных партийных органов связан с дефицитом кадров, отсутствием опыта работы в области при большом количестве хозяйственных задач (область нужно было осваивать после присоединения к РСФСР). Ранее данная территория была немецкой, на ней пришлось с нуля создавать все советские структуры, как партийные, так и государственные.

Роль партии в политическом процессе ярко проявлялась в ходе подготовки к первым в Калининградской области выборам в местные Советы депутатов трудящихся. Практически все проводимые в рамках предвыборной кампании мероприятия на территории Калининградской области оформлялись актами исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся. Исполкомы должны были заботиться о решении множества хозяйственных и организационных задач в предвыборную кампанию. В то же время все властно-политические вопросы были в ведении партийных структур. Партийные органы оказывали существенное влияние на вы-

² ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 7.

³ Гордеев И. А. Деятельность КПСС по созданию социалистического сельского хозяйства Калининградской области (1946—1952 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Калининград, 1981. С. 54—58.

⁴ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 18. Л. 35.

⁵ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 74. Л. 6.

боры начиная с этапа выдвижения кандидатов в депутаты. Все кандидатуры предварительно утверждались партийными инстанциями без каких-либо исключений⁶.

В Калининградской области кандидатуры депутатов местных Советов подбирались горкома, райкомами и обкомом ВКП(б), а затем представлялись на утверждение в вышестоящие партийные органы. При формировании списков кандидатов в депутаты местных Советов большое внимание уделялось процентному соотношению коммунистов и беспартийных, мужчин и женщин среди выдвиженцев. В случаях, когда соотношение не соблюдалось, такое несоответствие старались оперативно исправить. Согласно сообщению заведующего сектором информации Калининградского обкома партии первому секретарю обкома по состоянию на 1 ноября 1947 г. все кандидатуры были подобраны, а уже с 3 ноября началось их выдвижение в коллективах трудящихся.

Непосредственно в день выборов 21 декабря 1947 г. работники обкома партии ежедневно готовили отчеты о ходе выборов. Информация передавалась в ЦК ВКП(б) посредством телефонной связи лично первым секретарем Калининградского обкома⁷.

По итогам выборов, организованных силами партийных структур, в Калининградской области была сформирована система местных Советов депутатов трудящихся. 7 января 1948 г. состоялось заседание первой сессии Калининградского областного Совета депутатов трудящихся. Естественно, на заседании, помимо самих депутатов, присутствовали работники обкома ВКП(б), первые секретари горкомов и райкомов партии⁸.

Из одного из первых решений Калининградского областного Совета депутатов трудящих-

ся от 7 января 1948 г. «О состоянии и мерах дальнейшего развития животноводства в колхозах и совхозах области» следовало, что все хозяйственные мероприятия проходили под повседневным контролем партийных структур в соответствии со спущенным сверху постановлением Совета министров СССР от 21 июля 1947 г. «О мерах развития сельского хозяйства Калининградской области»⁹.

Некоторые акты государственного управления принимались совместно с тем или иным партийным органом. Так, 27 июня 1947 г. Исполнительный комитет Калининградского городского Совета депутатов трудящихся принял совместное постановление с Калининградским горкомом ВКП(б)¹⁰. Данным актом была объявлена благодарность за успешный труд работникам, восстанавливавшим дамбы и каналы, а также устанавливались премии. Или еще один пример. Калининградский обком ВКП(б) и Облисполком совместно направили председателю Госснаба СССР Л. М. Кагановичу ходатайство № 9 за март — апрель 1951 г. о выделении 5,5 т бронзы для отливки фигуры И. В. Сталина или о разрешении израсходовать на эти цели имеющуюся в городе бронзу от скульптурных фигур, подлежащих переплавке. Ходатайство было подписано секретарем Калининградского обкома ВКП(б) В. В. Щербаковым и председателем Калининградского облисполкома А. А. Егоровым¹¹.

Практика принятия совместных актов органами государственного управления и органами партии свидетельствовала о тесной взаимосвязи или даже о сращивании государственного и партийного аппаратов на местном уровне. Примечательно, что какой-либо специальной правовой основы для принятия подобных актов

⁶ Зубкова Е. Ю. Общественные настроения в послевоенной России (1945—1953 гг.) : дис. ... д-ра ист. наук. М., 2000. С. 261.

⁷ Каменева И. Н. Политическая активность калининградцев на выборах 1947, 1973, 1989—1991 гг. // Кенигсберг-Калининград : город, история : сб. науч. ст. Калининград, 2005. С. 51.

⁸ ГАКО. Ф. Р-297. Оп. 7. Д. 64. Л. 1—89.

⁹ ГАКО. Ф. 297. Оп. 7. Д. 64. Л. 64—66.

¹⁰ ГАКО. Ф. 297. Оп. 1. Д. 49. Л. 8—9.

¹¹ Балтийский альманах № 6 // Официальный сайт администрации городского округа «Город Калининград». URL: http://www.klgd.ru/city/history/almanac/a6_3.php.

не было. Это делалось, как нам кажется, скорее по аналогии со сложившейся практикой принятия совместных решений на уровне высших партийных органов и органов государственной власти СССР. Некоторые советские правоведы считали, что «партийно-правовые нормы имеют более богатое содержание, чем нормы, издаваемые Советом министров СССР, в силу чего они распространяют свое действие на значительно более широкий круг лиц. Они являются обязательными как для государственных органов, так и для партийных организаций, действие их распространяется и на общественные организации»¹². Другие ученые расценивали совместные акты как сочетание актов политического (общественно-политического) и правового регулирования¹³. Необходимости принятия подобных актов местными органами, на наш взгляд, не имелось. Напротив, это приводило к еще большему смещению функций советских государственных и партийных органов. Причем из приведенных выше примеров видно, что совместные решения принимались даже по вопросам индивидуально-правового характера, а не по самым важным вопросам жизни и развития Калининградской области.

Пленумом Калининградского обкома давалась оценка деятельности не только партийных органов, но и органов государственного управления. Например, согласно протоколу третьего Пленума от 25—26 мая 1948 г. отмечалось, что лучших результатов в проведении весеннего сева добились «партийные, советские, сельскохозяйственные органы, колхозники, рабочие МТС и совхозов Приморского, Гусевского, Гвардейского, Большаковского, Гурьевского районов». Вместе с тем Пленум Калининградского обкома ВКП(б) отметил, что «райкомы ВКП(б), райисполкомы: Правдинского, Славского, Озерского, Нестеровского, Краснознамен-

ского районов... неудовлетворительно руководили проведением весеннего сева, допустили неорганизованность и затянули сев в колхозах и совхозах»¹⁴.

В протоколе второго Пленума Калининградского обкома от 28 февраля 1950 г. указывалось: «Пленум отмечает, что райкомы ВКП(б), райисполкомы и сельскохозяйственные органы не приняли должных мер к организации работ в колхозах». «Райкомы ВКП(б), райисполкомы и сельскохозяйственные органы неудовлетворительно организуют в колхозах работу по составлению производственных планов и приходно-расходных смет на 1950 год»¹⁵.

Мы видим, что органы государственного управления и партийные органы перечислялись через запятую как в равной степени ответственные перед вышестоящим партийным руководством, несмотря на то что формально исполкомы местных Советов не подчинялись партийным органам.

В протоколе третьего Пленума Калининградского обкома ВКП(б) от 25—26 мая 1948 г. было подчеркнуто: «Отмечая слабое руководство со стороны заместителя председателя облисполкома... промышленностью местного подчинения и промысловой кооперацией, Пленум предлагает [заместителю председателя облисполкома] повысить требовательность и усилить контроль за работой предприятий местной пищевой и кооперативной промышленности»¹⁶. В данном случае Пленум обкома обращался к должностному лицу органа государственного управления в форме рекомендации. Однако такая рекомендация была обязательной для исполнения, хотя бы в силу того, что заместитель председателя облисполкома был членом партии. В то же время, согласно протоколу, Пленум обязывал партийные органы (бюро обкома ВКП(б), горкомы и райкомы)

¹² Корельский В. М. Об особенностях и значении норм, содержащихся в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета министров СССР // Правоведение. 1965. № 2. С. 23—28.

¹³ Манов А. Г. Политическое и правовое регулирование общественных отношений в социалистическом обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987.

¹⁴ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 19.

¹⁵ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 6. Д. 3. Л. 13.

¹⁶ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 11.

больше работать над перспективными вопросами развития промышленности и транспорта, выявлять сырьевые и производственные возможности области, проявлять больше инициативы и настойчивости в использовании и организации новых производств, в решительном увеличении выпуска продукции, повышении ее качества, расширении выпуска товаров широкого потребления¹⁷. То есть на партийные органы возлагались такие же обязанности, как и на исполкомы. Имело место дублирование функций органов государственного управления органами ВКП(б). Многие задачи ставились одновременно партийным и государственным органам. Так, на третьем Пленуме Калининградский обком ВКП(б) обязал «райкомы ВКП(б), райисполкомы, райсельхозотделы, директоров совхозов и МТС поставить весь тракторный парк и живое тягло на подъем паров и выполнить установленный план вспашки паров по каждому колхозу и совхозу»¹⁸. Подобный способ постановки задач, когда общее указание дается и партийным, и исполнительно-распорядительным органам, и руководителям организаций, сегодня, конечно, представляется малоэффективным. Неясно, как должны были распределяться полномочия между исполнителями, где устанавливались границы ответственности каждого из них. На местном уровне такое положение дел приводило к излишней партийной опеке над местными государственными органами, к дублированию или подмене решений местных органов государственной власти партийными решениями. Это было известно и самому партийному руководству. Пленум Калининградского обкома ВКП(б) отмечал, что многие горкомы и райкомы ВКП(б) допускали «одностороннее увлечение текущими хозяйственными вопросами», брали на себя несвойственные им функции, занимались «мелочной опекой»¹⁹. Однако конкретных мер

по устранению таких недостатков управления не принималось.

Исполкомы районных, городских и сельских Советов имели двойную подчиненность: вышестоящим исполкомам и соответствующему Совету депутатов трудящихся. К этому, как мы видим, добавлялась фактическая подчиненность местным партийным органам, что, на наш взгляд, было совершенно излишне. Тем не менее партийное влияние, усиленное на союзном и областном уровнях, значительно снижалось к уровню районных и сельских территорий. Приоритет партийных структур заключался в принятии векторных решений по восстановлению и развитию области, а практическая деятельность по решению многочисленных текущих вопросов все же оставалась за местными Советами депутатов трудящихся и их исполкомами²⁰.

Партийные органы решали не только хозяйственные задачи. Они также полностью курировали кадровые вопросы: ведали подготовкой и переподготовкой руководящих кадров, вели статистические отчеты об их составе и сменяемости не только на предприятиях и в организациях, но и в государственных органах, организовывали партийные курсы, школы, постоянно действующие семинары²¹.

Несмотря на то что органами государственной власти являлись Советы, избираемые населением, а органами государственного управления — исполкомы соответствующих Советов, фактически наиболее значимые управленческие решения принимались непосредственно партийными структурами. Они же и контролировали исполнение этих решений.

Контрольные полномочия партийных органов, с одной стороны, ограничивались применением внутривнутрипартийных мер ответственности. С другой стороны, применение таких мер зачастую сопровождалось указаниями компетентным государственным органам рассмотреть

¹⁷ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 7.

¹⁸ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 27.

¹⁹ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 7. Л. 4.

²⁰ Дудников А. А. Организационно-правовые основы формирования и деятельности местных Советов депутатов трудящихся в послевоенное время (1945—1953 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 9.

²¹ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 50. Л. 1—25; Оп. 2. Д. 7. Л. 14.

вопрос о привлечении обвиняемого лица к уголовной или административной ответственности. Так, согласно протоколу № 10 заседания бюро Калининградского обкома ВКП(б) от 16 апреля 1947 г. заместитель начальника Славского районного Управления по гражданским делам был снят с занимаемой должности и исключен из членов партии за проявление мелкобуржуазных стремлений, выразившихся в незаконном приобретении мебели и других хозяйственных вещей в целях личного обогащения и за спекуляцию этими вещами. В свою очередь, прокурору области было поручено привлечь виновного к уголовной ответственности²².

Нередки были и партийные проверки деятельности органов государственного управления. К примеру, из протокола № 72 заседания бюро Калининградского обкома ВКП(б) от 4—9 февраля 1949 г. следует, что бюро приняло решение о создании комиссии для проверки правильности расходования средств работниками Калининградского облисполкома. Комиссии было поручено провести проверку в связи с показаниями бывших сотрудников облисполкома, арестованных за растраты и неправильное

расходование средств, о результатах доложить бюро обкома партии²³.

Таким образом, несмотря на то, что Коммунистическая партия должна была лишь направлять деятельность местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов наиболее общим образом, партийные органы в Калининградской области напрямую вмешивались в компетенцию органов государственной власти, дублируя их функции. На наш взгляд, это не соответствовало действовавшей тогда Конституции СССР 1936 г. В статье 126 Конституции указывалось, что партия являлась «передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества» и представляла «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных». Приведенная формулировка не свидетельствовала о подчиненности и подотчетности органов государственной власти и органов государственного управления партийным органам. На конституционном уровне ВКП(б) выступала организующим звеном в политической жизни страны, и руководящая роль партии закреплялась, как нам кажется, скорее в идеологическом плане.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гордеев И. А. Деятельность КПСС по созданию социалистического сельского хозяйства Калининградской области (1946—1952 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. — Калининград, 1981. — 243 с.
2. Дудников А. А. Организационно-правовые основы формирования и деятельности местных Советов депутатов трудящихся в послевоенное время (1945—1953 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2015. — 181 с.
3. Зубкова Е. Ю. Общественные настроения в послевоенной России (1945—1953 гг.) : дис. ... д-ра ист. наук. — М., 2000. — 508 с.
4. Каменева И. Н. Политическая активность калининградцев на выборах 1947, 1973, 1989—1991 гг. // Кенигсберг-Калининград : город, история : сб. науч. ст. — Калининград, 2005. — 168 с.
5. Корельский В. М. Об особенностях и значении норм, содержащихся в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета министров СССР // Правоведение. — 1965. — № 2. — С. 23—28.
6. Манов А. Г. Политическое и правовое регулирование общественных отношений в социалистическом обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1987. — 24 с.

Материал поступил в редакцию 6 марта 2018 г.

²² ГАКО. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 18. Л. 134.

²³ ГАКО. Ф. П-1. Оп. 4. Д. 16. Л. 126.

CHARACTERISTICS OF INTERACTION OF THE PARTY AND SOVIET BODIES IN KALININGRAD REGION IN THE POSTWAR PERIOD

RUBASHKIN Vladimir Vladimirovich, Postgraduate of the Department of Theory and History of State and Law of the Immanuel Kant Baltic Federal University
v.rubashkin@gmail.com
236040, Russia, Kaliningrad, ul. Generala Sommera, d. 13

Abstract. *The paper explores the interaction of the Party and Soviet bodies in the territory of the Kaliningrad region in the postwar period. The author points out that even before the formation of the constitutional bodies of state power in the territory of the Kaliningrad region, the party organs supervised the activities of the temporary governing bodies and gave them direct instructions. The issues of the influence of the organs of the All-Union Communist Party (of Bolsheviks) on the elections of deputies of the local Soviets are considered. The features of the Party leadership in the region are highlighted. Thus, in the Kaliningrad region, the party organs were primarily concerned with the task of restoring the local economy, much attention was paid to propaganda work, and party work was not organized equally at all levels. Attention is given to the control powers of the party organs. It is concluded that the Communist Party not only directed the activities of local Soviets of Workers Deputies and their executive committees, but also directly interfered with the competence of public authorities, duplicating their functions.*

Keywords: *Kaliningrad region, the All-Union Communist Party (of Bolsheviks), party organs, Soviets Workers Deputies, executive committees, elections.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Gordeev I. A. Deyatel'nost' KPSS po sozdaniyu sotsialisticheskogo sel'skogo khozyaystva Kaliningradskoy oblasti (1946—1952 gg.) : dis. ... kand. ist. nauk. — Kaliningrad, 1981. — 243 c.*
2. *Dudnikov A. A. Organizatsionno-pravovye osnovy formirovaniya i deyatel'nosti mestnykh Sovetov deputatov trudyashchikhsya v poslevoennoe vremya (1945—1953 gg.) : dis. ... kand. jurid. nauk. — Krasnodar, 2015. — 181 c.*
3. *Zubkova E. Yu. Obshchestvennye nastroyeniya v poslevoennoy Rossii (1945—1953 gg.) : dis. ... d-ra ist. nauk. — M., 2000. — 508 c.*
4. *Kameneva I. N. Politicheskaya aktivnost' kaliningradtsev na vyborakh 1947, 1973, 1989—1991 gg. // Kenigsberg-Kaliningrad : gorod, istoriya : sb. nauch. st. — Kaliningrad, 2005. — 168 s.*
5. *Korel'skiy V. M. Ob osobennostyakh i znachenii norm, sodержashchikhsya v sovместnykh postanovleniyakh TsK KPSS i Soveta ministrov SSSR // Pravovedenie. — 1965. — № 2. — S. 23—28.*
6. *Manov A. G. Politicheskoe i pravovoe regulirovanie obshchestvennykh otnosheniy v sotsialisticheskom obshchestve : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 1987. — 24 s.*